SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIA. LEGISLATURA
TERCER PERÍODO

CARPETA Nº 796 DE 1992

COMISION DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

DISTRIBUIDO Nº 1457 DE 1992

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

JUNIO DE 1992

FONDO DE SOLIDARIDAD LABORAL - FONDO DE SOLIDARIDAD INFANTIL

CREACIÓN

PLANTEAMIENTO REALIZADO POR INTEGRANTES DE LA ASOCIACIÓN DE TRABAJADORES DE LA SEGURIDAD SOCIAL

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 11 DE JUNIO DE 1992

A S I S T E N C I A

Preside	: Señor Senador Jaime Pérez
Miembros	: Señores Senadores Mariano Arana, Carlos Cassina, Carlos W. Cigliuti, Pablo Millor y Manuel Singlet
Invitados especiales	: Señores Representantes de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social, Adolfo Bertoni y Jaime Moner
Secretario	: Señor Nestor T. Cardozo
Ayudante de Comisión	: Señor Juan F. Negro

******

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 29 minutos)

Le damos la bienvenida a los miembros de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad, señores Adolfo Bertoni y Jaime Moner.

La Mesa cede la palabra al señor Bertoni.

SEÑOR BERTONI.- Queremos agradecer a la Comisión por habernos recibido, y aclaramos que la delegación está un poco menguada debido a que algunos de los integrantes del gremio se encuentran en movilizaciones y otros están realizando negociaciones con el Directorio.

Antes que nada, queremos dejar establecido que descontamos la buena intención de los redactores y proponentes del proyecto; por lo tanto, los comentarios que realizaremos aquí no rozan ese aspecto.

Tal vez sea importante tener en cuenta --por los menos los señores senadores Cassina y Arana lo recordarán-- que en oportunidad de tratarse un proyecto de ley muy parecido que se presentó en la Cámara de Representantes a fines del año pasado, se suscitaron algunos entredichos dentro del grupo político que analizaba la reforma de la seguridad social. En aquella oportunidad, como integrantes del PIT - CNT habíamos planteado que si se había creado un ámbito en el que todos los sectores, tanto

políticos como sociales, se hallaban representados para estudiar la reforma de la seguridad social, no parecía prudente haber enviado --como se hizo en ese momento-- un proyecto fuera del marco global al que hicimos referencia. Ahora ello se podría plantear en el mismo sentido, más allá de que, si bien para nosotros no es sólo un problema formal sino que tiene una concepción detrás, hubiéramos querido discutir el proyecto de ley antes de que se enviara. De cualquier manera, queremos hacer una precisión a fin de que nuestras palabras no parezcan contradictorias.

Creemos que el proyecto tiene una virtud --aparte de las salvedades que hicimos-- que es la de discutir en el Parlamento un problema importante que tiene que ver, en primer lugar, con el Seguro de Desempleo y, en segundo término, con la intención absolutamente compartible de extender la Asignación Familiar a decenas de miles de familias que no la perciben. Al mismo tiempo que consideramos positiva la discusión parlamentaria de esta iniciativa y que, por ende, la sociedad esté atenta a ella, debemos decir --aunque nuestra posición pueda no ser compartida-- que a nuestro entender se trata de un proyecto defensivo. Es conocida nuestra posición como Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social y como movimiento sindical en general, en el sentido de que no pueden separarse los problemas de la seguridad social con los del Uruguay. Asimismo, cuando en varias oportunidades se nos ha dicho que existe una crisis en la seguridad

social, hemos expresado que ella está presente en la sociedad uruguaya y que se ve reflejada en la seguridad social.

A nuestro entender es un proyecto defensivo porque ataca un problema que se está dando y que se puede agravar, sobre todo en la perspectiva del MERCOSUR, pero se lo hace con timidez, podríamos decir, o sin audacia. Esto lo afirmamos debido a que una de las dificultades que tiene el Uruguay --y existen varias-- es la falta de trabajo. Al respecto, en conversaciones que tuvimos con una compañera de la organización juvenil, nos dijo que casi el 60% de los desocupados tienen menos de 25 años. Este es un dato terrible si tenemos en cuenta que no hay trabajo para los jóvenes --que son quienes más tienen para ofrecer-- y que, además, según algunas encuestas, existe un 38% de ellos que desean irse. De alguna manera, esta situación se retroalimenta y es probable que muchos de esos jóvenes que quieren emigrar, efectivamente lo hagan.

En este sentido, a nuestro juicio, es necesario definir --sin perjuicio de lo que está planteado en este proyecto-- políticas de empleos, de una vez por todas. Es imprescindible que nos preocupemos, no solamente por ver cómo pagamos el Seguro de Paro a los trabajadores que se quedan sin trabajo --lo que es plausible y debe hacerse--, sino también cómo evitamos esta situación y la de que exista quienes no lo perciben y tampoco están desempeñando tareas.

Nos parece que ese debe ser el marco general en que debe ubicarse este proyecto de ley.

Podemos parecer contradictorios, porque a pesar de los reparos que estamos presentando y de otros que luego vamos a exponer, se hallamos que es posible que esta iniciativa se transforme en un proyecto esperanzado, y no es poca cosa hablar de esperanza en nuestro país por lo que voy a tratar de fundamentar seguidamente. Al respecto vamos a dejar una nota a cada uno de los señores senadores. Sin duda, lo fundamental de este proyecto figura en los artículos 1º y 12, que tratan del financiamiento de los fondos. Más allá de la voluntad expresa del Parlamento cuando votó el artículo 618 de la Ley Nº 16.170, que establece que en el correr del año 1992 el Impuesto a las Retribuciones Personales debe volver a sus tasas originales del 1% y 2% --en ese sentido, hubo unanimidad en el Parlamento--, es importante señalar que el impuesto --que, de aprobarse el proyecto tal como está planteado, quedaría indefinidamente vigente-- puede llegar a tener visos de perversidad a la hora de los aumentos salariales, debido a la famosa franja que se establece. Por ejemplo, en marzo, cuando recibimos el 5% de aumento, por problemas internos --me refiero solo al Banco de Previsión Social--, el sueldo y el aumento se pagaron por planillas separadas.

Esa situación, hubo funcionarios que quedaron debiendo porque por un lado habían recibido el 5% de aumento, pero este porcentaje los hacía cambiar de franja en el impuesto a las Retribuciones Personales. Por ese motivo,

al mes siguiente les fue descontado del sueldo.

Creo que no hay dudas de que la sociedad uruguaya --y en particular, trabajadores, jubilados y pensionistas que somos quienes estamos soportando este impuesto, y que hubiéramos querido, naturalmente, que la tasa establecida por el ajuste fiscal se derogara inmediatamente-- cuando se votó el artículo 618 de la Ley Nº 16.170 entendió que era un avance importante y que, de algún modo, el Parlamento estaba sintonizando con el sentir de la sociedad. Con relación a este tema, hay un aspecto que no lo hemos visto recogido, y nos parece importante que se tenga en cuenta. Se fundamenta en el hecho de que si no se vota este artículo y se deja operar el artículo 618 de la Ley de Presupuesto, se pierden recursos importantes. Tenemos en nuestro poder una copia de la Carta de Intención que el Gobierno envió al Fondo Monetario Internacional el 21 de noviembre de 1990, qué en su punto 12) dice, entre otras cosas, que el aumento del Impuesto a los Sueldos será reducido gradualmente en el transcurso de 1991 y 1992 --y esto es lo destacable--, pero que la pérdida de recaudaciones se verá compensada por nuevos impuestos a los automóviles "diesel" y por los aumentos de los capitales de las sociedades. Además, expresa que se estima que estas medidas serán suficientes para cubrir el aumento autorizado de los desembolsos de 1990, aunque en 1991 sería necesario un aumento en las transferencias del Gobierno central y, obviamente, también en 1992. Es decir que para cuantificar exactamente lo que se pierde de recursos si opera

el artículo 618 de la citada ley, se debería conocer con exactitud cuánto rinden estos dos impuestos sustitutivos. En oportunidad de reunirse la Multisectorial que estudiaba la reforma de la Seguridad Social --los señores senadores Arana y Cassina lo recordarán--, en dos ocasiones preguntamos cuánto significaba esta recaudación. Lamentablemente, nunca tuvimos respuesta sobre este punto. Nos parece que es importante conocer esa cifra y ver si efectivamente este impuesto opera en parte como sustitutivo del aumento del Impuesto a las Retribuciones Personales para saber cuál es el dinero que falta.

Sin perjuicio de todo esto, y para no excedernos demasiado en el tiempo, debemos decir que lo más cuestionable y lo no compartible del proyecto desde nuestro punto de vista, es que los fondos se financien con el Impuesto a las Retribuciones Personales --y lo que ello implica, es decir, los sueldos, jubilaciones y pensiones-- por lo que será necesario buscar una vía sustitutiva de éste. Obviamente, creemos que esto está vinculado con la reforma tributaria que está por empezar a ser discutida. Entendemos que una vía podría ser un Impuesto a las Rentas Personales y debería estudiarse el impuesto a las herencias y la posibilidad de que el sistema financiero aporte a estos efectos, sin tener ninguna inclinación político partidaria. Sabemos que muchas veces este tipo de problemas requieren estudios más o menos pormenorizados sobre los cuales basarse, y en ese sentido sugerimos que se tengan en cuenta dos antecedentes, en particular,

sobre el Impuesto a la Renta. Proponemos que se tome como base de trabajo un articulado que fue presentado por los señores representantes Lescano y Melo Santá Marina en oportunidad de discutirse la Ley de Presupuesto --en la nota que les dejamos figura la fecha de la sesión en que se encuentra-- y que lamentablemente no contó con los votos necesarios para su aprobación. Naturalmente, ese proyecto de creación del Impuesto a la Renta Personal estaba destinado a otros fines, pero creemos que igualmente se puede tener en cuenta.

En lo que tiene que ver con este tema, sabemos que existen estimaciones en cuanto a si se crea este Impuesto a la Renta Personal y se produce un 30% de evasión, se recaudarían U$S 87:000.000, mientras que con un 45 % de evasión se recaudarían U$S 70:000.000. O sea que por esa vía se obtendría más dinero que el requerido, si se toman en cuenta los dos impuestos sustitutivos antes referidos.

Reitero que no tomamos partido por ninguna opción en particular.Sabemos que el Frente Amplio está trabajando en un proyecto similar, porque así nos los confirmó el señor senador Astori. No tenemos noticias de que otros partidos políticos estén estudiando el mismo tema pero, de todos modos, consideramos importante que se tome como base lo que ya está hecho, a fin de que la Comisión emplee este articulado como punto de partida.

Esto es lo fundamental del cuestionamiento que formulamos al financiamiento propuesto.En ese sentido, destacamos que la solidaridad queda a cargo de los jubilados, los trabajadores y los pensionistas y no existen otros sectores de la sociedad que aporten a estos fondos solidarios. En todo caso, si se mantiene la calificación de solidarios, debería agregarse que se trata de fondos de solidaridad de trabajadores, jubilados y pensionistas con el Seguro de Desempleo y la Asignación Familiar.

Antes de proseguir con el estudio del resto del articulado, debemos señalar que existe una norma que no entendemos por qué ha sido incluida.Me refiero al artículo 13 del proyecto que sustituye el artículo 27 del decreto-ley No. 15.294. En ese sentido, luego de comparar ambas normas, hemos comprobado que son prácticamente iguales. En particular, podemos señalar que en el artículo 13 proyectado se dice:"...los Entes Descentra-

lizados,industriales y comerciales del Estado...", mientras que en el artículo 27 del decreto-ley No. 15.294 no figura esa coma. De todos modos, el contenido de ambas normas es exactamente igual por lo que,sinceramente, no entendemos la razón de la modificación.ALgunos abogados que hemos consultado, nos manifestaron que tal vez suceda que los redactores del proyecto de ley entendieron que si no se incluía esta norma, se perdería el 1% y el 2% establecidos por el artículo 27. Tal vez los señores senadores tengan una interpretación más convincente.

De cualquier forma y ya que el artículo ha sido planteado, consideramos conveniente aprovechar la oportunidad para establecer expresamente y con meridiana claridad que el producido de ese 1% y 2% se destine exclusivamente a la construcción de viviendas, tal como se previó originalmente ya que, como todos sabemos, ese dinero se vierte luego a Rentas Generales. Creemos que al establecerse en forma expresa ese destino, se podría comenzar a atender dos grandes problemas que tiene el país.En primer lugar, me refiero al impresionante déficit de viviendas y, en segundo término,a la necesidad de promover la creación de fuentes de trabajo, no sólo en el sector de la construcción sino también en todas aquellas ramas vinculadas con ella. En definitiva, consideramos que todo esto debe ser tenido en cuenta en el estudio de esta iniciativa.

A nuestro juicio, el tema al que nos acabamos de referir es el más importante dentro de este proyecto de ley. De todos modos, debemos aclarar que si no se modifica lo propuesto en los artículos 1o. y 12 , nuestra opinión será contraria a esta iniciativa por los fundamentos que hemos manifestado.

Por otra parte, y tal como los señores senadores habrán comprobado, la exposición de motivos fue redactada rápidamente. En ese sentido, podemos afirmar que algunas propuestas que figuran en ella no aparecen luego en el articulado. Por ejemplo, se habla de la participación de un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la Comisión Asesora del Fondo de Solidaridad Laboral y, sin embargo, no se menciona a ese integrante en la norma que crea dicha Comisión.

SEÑOR CASSINA.-Los representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Directorio del Banco de Previsión Social que nos visitaron la semana pasada, aclararon que ello se debió a un error y que el texto correcto es el que figura en la exposición de motivos.

SEÑOR BERTONI.-Pensamos que el tema de la integración de las Comisiones puede ser analizado desde el punto de vista del actual y del próximo Directorio ya que si este órgano está integrado con representantes de los trabajadores, de los jubilados y de los empresarios, la situación cambia totalmente. De todas maneras, nos encontramos con que los jubilados y los pensionistas van a aportar a dichos fondos y, sin embargo, no van a tener posibilidades de participar en la Comisión. Si bien esto puede parecer un tema menor, consideramos importante señalarlo.

Por otro lado, no comprendemos claramente por qué en el caso del Fondo Solidario se integra a la Comisión Asesora un delegado de la organización representativa de los docentes. No tenemos claro por qué se optó por esa solución, salvo que esté vinculado con el beneficio que se piensa pagar con respecto a los niños; de todos modos, creemos que podría nombrarse a un docente o a cualquier otro representante de los trabajadores.

Con respecto a los cometidos que tienen ambas Comisiones, debemos señalar que cuando no sean aceptados sus planteamientos, ello deberá hacerse por resolución fundada del Directorio, pero no se establece si se requiere un quórum especial o si el Directorio tendrá determinadas facultades más allá de las que aquí están planteadas.En los hechos, se trata de Comisiones Asesoras que deben ser tenidas en cuenta por el Directorio pero, si este último no está de acuerdo con sus propuestas, ellas no serán decisivas.En todo caso, los objetivos plausibles que se persiguen van a estar sujetos a la disponibilidad de recursos que tengan los Fondos.En este sentido, tuvimos oportunidad de leer la versión taquigráfica de la reunión a la que hizo referencia el señor senador Cassina, en la cual el doctor Saldain hace estimaciones sobre lo que se podría lograr con esos Fondos.

Naturalmente, de acuerdo con lo que dijimos anteriormente en relación a buscar otra fuente de financiamiento, esa cifra para nosotros no es adecuada y debería pensarse en otra. De todas maneras, parece claro que las bondades del proyecto van a depender de que haya fondos; si éstos no son suficientes, aquellas no se van a ejecutar y, en caso contrario, sí.

Creo que lo único importante que quedaría para agregar, desde nuestro punto de vista, se refiere a los artículos 17, 18 y 19.

En cuanto al artículo 17, compartimos las observaciones que hizo el doctor Saldain en el sentido de que, tal como está planteado, los fondos también irían para las prestaciones de salud del Banco de Previsión Social, mientras que la idea es que se destinen a la prestación monetaria de asignación familiar; en ese caso, debería restringirse a los artículos que están comprendidos desde el 2 al 10 de la Ley No. 15.184. De lo contrario, habría menos recursos disponibles para poder cubrir la asignación familiar de aquellos niños que no la tienen.

Asimismo, creemos que el tope es muy bajo, ya que ocho salarios mínimos nacionales, al día de hoy suman N$ 2:024.000. Si este ingreso es percibido por el núcleo familiar, significa que pierde la asignación. Por lo tanto, pensamos que debería buscarse un tope sustancialmente mayor para que se cumpla con los cometidos que se establecen. De otra manera --tal vez las propias cifras que

dio el doctor Saldain confirmen lo que voy a decir--, al ser importante la cantidad en dólares que Asignaciones Familiares se ahorra por la aplicación de este tope, da una idea de cuántos miles de niños y hogares perderían este beneficio, que si bien es realmente irrisorio --no creo que haya ningún uruguayo que esté de acuerdo con lo que se percibe por este beneficio--, no deja de ser un ingreso importante. Además, desde nuestra concepción, siempre deberíamos verlo como un derecho del niño y no como algo vinculado a la situación que viven los padres.

Entendemos que estas son las observaciones fundamentales que tenemos para comentarles y, sinceramente, pensamos que sería importante que se tuvieran en cuenta.

En tal sentido, reitero que vamos a entregar un repartido donde constan los aspectos sustanciales de mi exposición. Asimismo, creemos que es posible que se tomen aquellos puntos del proyecto de ley que son positivos, que se modifiquen los que resultan negativos, que se pueda revertir el contenido en lo que tiene que ver con la fuente de financiamiento --que sería importante desde el punto de vista de la distribución de la riqueza-- y que se tenga en cuenta nuestra idea de aprovechar ese artículo 13 --que no entendemos por qué está planteado-- para expresamente determinar que ese impuesto del 1% y del 2% sea efectivamente destinado a la vivienda; entonces, si esto fuera así, el Parlamento nacional estaría dando respuesta a importantes problemas.

Pido disculpas por haber sugerido ideas sólo de dos sectores políticos, pero es lo que sabemos que ha estado en el Parlamento. Descontamos que si las ideas son pertinentes, serán tenidas en cuenta por todos.

Agradezco en nombre de la Asociación que nos hayan recibido y me interesaría saber si se da otra interpretación en relación a la inclusión del artículo 13 --que no sé si ya se ha analizado-- por parte de la Comisión y de los representantes del Poder Ejecutivo. Dicho artículo sustituye a otro que, a nuestro entender, es exactamente igual pero al que no le encontramos sentido. Creo que es importante saber cuánto rinden esos dos impuestos sustitutivos que se votaron en su oportunidad.

SEÑOR SINGLET.- Entiendo que la información que han brindado ha sido exhaustiva y que los agradecidos debemos ser los integrantes de la Comisión, porque, naturalmente, tienen un dominio del tema que les permite exponerla con gran claridad.

En lo que tiene que ver con la consulta que formularon, entiendo que la Comisión nunca estudió el articulado, por lo menos en lo que a mí respecta, porque en realidad comenzó con la etapa de consulta. En tal sentido, se recibió al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, al Presidente del Banco de Previsión Social y al PIT-CNT, pero sin entrar al análisis del proyecto de ley.

Por lo tanto, les agradezco el aporte que han realizado.

SEÑOR CASSINA.- Tal como ha manifestado el señor senador Singlet, no se ha entrado a deliberar sobre este proyecto de ley. Por otro lado --y consta en actas--, no tengo inconveniente en señalar que desde el punto de vista de nuestro sector, esos impuestos no cuentan con nuestro apoyo y me da la impresión --lo dije en la sesión anterior, aunque puede ser una apreciación un poco atrevida porque uno empieza a opinar por otros sectores--, por lo que he recogido, que no tendría mayoría en el Parlamento.

Por esa razón y con el ánimo constructivo de llevar adelante esta iniciativa, aunque fuera con modificaciones --y tal como lo han manifestado los representantes de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social está bien orientada--, sugerimos la reimplantación del impuesto a la herencia, que fuera derogado durante el gobierno de facto.

SEÑOR ARANA.- Simplemente quería consignar que, tal como se percibió en la reunión anterior, tuvimos ocasión de recibir informes concordantes, en gran medida, con lo que han expresado los representantes de la Asociación de Trabajadores de la Seguridad Social. Asimismo, se pudo confirmar la opinión del señor Senador Cassina en cuanto a que difícilmente se logren las mayorías necesarias a nivel parlamentario para este tipo de recursos en la medida en que ha sido percibido notoriamente por la población como una tributación muy regresiva. Esto significaría, a mi entender, recurrir, —para financiar este intento tan bien inspirado de superar las condiciones deficitarias de la población-- a gran parte de las familias que necesitan de estos beneficios.

Creo que es un desafío para el Parlamento atender lo que aquí se plantea con una tributación que sea más acorde a los propios fines del proyecto de ley.

Si mal no recuerdo, ya se han presentado varias iniciativas en ese sentido --por lo menos en la Cámara de Representantes-- y pienso que es bienvenida toda la multiplicidad de ideas que se recabe para procurar que esta finalidad se transforme en realidad con una financiación acorde a este tipo de soluciones.

SEÑOR BERTONI.- Reitero el agradecimiento y, en particular, al personal administrativo de la Comisión, especialmente al señor Cardozo, porque a veces nos olvidamos del trabajo anónimo de la gente que diariamente molestamos con llamadas telefónicas y pedidos de actas y versiones taquigráficas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Personalmente coincido con que la financiación propuesta por el Poder Ejecutivo no tendrá mayoría, ya que existió un compromiso de que las tasas impositivas sobre sueldos a los trabajadores en actividad y a los jubilados cesarían en 1992. Por lo tanto, considero que, salvo el sector proponente, que es el herrerista, no existirá voluntad para ello, es decir, no contará con votos suficientes.

En cuanto a las críticas que los delegados de ATSS realizan en relación con el proyecto de ley, son bastante coincidentes con las que formularon los integrantes del PIT-CNT.

Cabe señalar que la próxima semana volveremos a estudiar el problema y, asimismo, les haremos llegar las versiones taquigráficas correspondientes a la sesión de hoy y a la anterior, en las que se encuentran las opiniones del señor Ministro de Trabajo y Seguridad

Social y del señor Presidente del Banco de Previsión Social que en algunos casos aclaran varios elementos y, en otros, muestran en forma más transparente cuál es el propósito que se persigue.

Agradecemos la presencia de los compañeros de esta delegación de ATSS y quedamos a sus órdenes para que cuando lo consideren necerio vuelvan a tomar contacto con esta Comisión.

De acuerdo con lo propuesto, se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 16 y 9 minutos)